

从部门生产到区域繁荣： 面向农村新内生发展的政策转型及其反思

吴越菲¹

(华东师范大学, 上海 200241)

【摘要】: 当代农村发展的“去农业化”趋势正在宣告作为农业部门容器的“农村”正在衰退, 而作为一种跨部门发展区域的“农村”正在全面出现。农业与农村的分离现实带来了后生产主义的“农村”概念, 使农村发展的核心问题从部门生产力提升转向交互性的区域繁荣。通过重建关系性的“地点”、再造区域权力关系、回应区域发展的空间正义价值, 新内生发展模式提供了一套区域型发展政策框架下的行动指南。如何来建设一个具有发展动力、潜力、能力和活力的农村社会? 有待于在中国本土情境中讨论区域型发展政策的实践路径。

【关键词】: 农村发展 新内生发展 部门型政策 区域型政策

【中图分类号】: F323 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1002-6924(2022) 05-0158-11

一、问题的提出: 当代农村发展的“去农业化”趋势

“农村”是一个复合概念, 它是地理空间、部门生产活动和社会文化的结合体。作为一个人口地理意义上的概念, “农村”在不同国家基于土地使用、居住模式、人口规模以及城乡通勤流动等标准具有不同的界定方式。作为一个承载特定部门活动的社会载体, 农村发展在长期的历史进程中根基于农业生产活动, 并延伸出超越物质、客观存在的社会文化属性。这种长时段的历史惯性使得农村发展政策容易依赖于一系列直觉性知识或是陷入浪漫主义的农村发展想象, 比如假定性地认为农业对于大多数农村发展而言都是主导性的经济活动、农业农村农民三者之间构成了必然的相互捆绑关系、基于传统农业生产方式形成的农村社群具有天然的存续性, 等等。

20 世纪下半叶农村社会学在西方的黯淡和退出主要来自于对农村发展的现实判断。西方国家不仅出现了相当多的“农村消亡论”, 也在实践中营造了一种沉默的乡村性(silence of rurality)^[1], “我们正在失去乡村共同体”^[2]被视为人类社会现代化道路上不可逆转的趋势。从全球农村发展的情况来看, 浪漫主义农村想象的瓦解主要来自于几个方面发展趋势的影响: 在人口地理上, 城市化发展的地理空间结果之一就是农村居住模式的破坏。1800 年, 97% 的全球人口生活在农村, 而到了 2020 年已经有超过 56% 的人口居住在城市。农村的土地使用和景观也正在发生“类城市化”的改变, 农村景观似乎正在消亡; 在部门生产活动上, “农业”和“农村”正在发生前所未有的分离。全球农村发展的普遍趋势是, 农业占比持续走低, 农村经济的单一性和区分性被打破。即便在一些农业居于重要地位的国家, 比如中国, 农业就业人数和农业经济贡献也在持续走低。根据 2021 年《中国统计年鉴》, 我国第一产业的就业人数从 1978 年的 2.83 亿人下降至 1.77 亿人。第一产业生产总值占国民生产总值的比例从 1978 年的 27.7% 下降至 2020 年的 7.7%。^[3]而农村地区的农产品加工业和新型产业的迅猛发展, 成为农民增收和农村发展的新引擎。

作者简介: 吴越菲, 华东师范大学社会发展学院副教授, 上海市“中国特色的转型社会学研究”社会科学创新研究基地研究员, 主要研究方向: 城乡社会学、社区治理与社区发展、社会工作与社会政策。

基金项目: 国家社科基金项目“社会转型中西南边疆民族地区的贫困流动性及其治理研究”(19BSH080); 上海市哲学社会科学规划课题“新时期社会发展的不确定性及其应对方式研究”(2021BSH002)

这就使得农村和城市在经济结构的构成要素上越来越接近，农村与农村之间的区域差异而非城乡之间的区域差异将逐渐成为日渐重要的新发展问题。在社会文化上，当代农村基层社会发展的活力极大地受到威胁，即便对于早发现代化国家而言，21 世纪的农村发展至今仍然受困于农村人口的减少、农村贫困、本地社会关系溃败、就业教育资源不足、公共服务供给缺乏以及隐藏的社会排斥等农村危机。在主流的现代化发展框架下，城市被视为是科学技术创新与人类文明发展的孵化器，^[4]城市的重要性不仅体现在促进增长和繁荣方面的重要价值，也体现在全球发展的具体政策之中。^[5]在高举城市价值的意识形态影响下，农村共同体在社会、经济和居住环境上都难以维持。可以看到，农村无论从人口地理、部门生产还是社会文化的不同角度而言，浪漫主义的农村想象都在世界范围内遭遇着现实发展的挑战。

农村真的在消失吗？应该说，作为一个单一生产部门的农村载体正在消亡，但作为一个包含跨部门活动的农村区域正在形成。尽管现代化力量深刻地影响着农村的发展，但并没有削弱农村的重要性，而是深刻地改变着它的意义。^[6]在变动的时代背景和国家语境下，农村在人类社会中的边界、功能、形态等方面发生着本体层面的变迁。当前，“农业”和“农村”之间出现了明显的分离趋势。尽管农业仍然是国民经济的基础部门，但是农村在功能上从农业部门经济转向产品和服务输出上的多元化，农村甚至逐渐成为现代社会的消费主体。换言之，当代农村发展包含农业但又不仅仅是农业，而是广泛涉及到农村生活形态营造、环境保护、文化传承以及新的生产和消费功能挖掘等新的发展方面。与此同时，当前农村发展的主要问题和任务从解决城乡二元结构下农业的低生产力，逐渐转向重点解决区域性的服务供给不足、发展不平衡、调动区域发展潜力等问题。农村发展迫切地需要解决诸多溢出农村生产部门的区域性社会风险。这些问题难以通过农业部门来得到解决，甚至超越了农村边界而需要通过上下、内外的关系联动寻找更加积极的发展方案。在当代社会，城市和农村已经不再是分离的发展实体，城乡之间的相互关系体现在经济、社会、文化和政治的诸多方面，涉及到人、物、资本、社会活动、行政服务方面的联系，广泛地涵盖了有形和无形的内容。为此，当代社会的农村已经不再是依附于城市和工业的附属部门，而更多地置身于多中心发展格局之下。农村发展的核心问题已经从单一的部门发展问题转向综合性的空间发展问题。

农村发展与农村发展政策紧密缠绕，不断展现出农村空间所具有的政策建构性，这正是谢尔德(ShieldR.)所提出的“社会空间化”过程(social spatialization)，也即社会主体不断通过政策话语重新赋予一个空间意义。^[7]从这一意义上而言，农村发展的关键研究问题是政策塑造和政策传递问题。事实上，无论是农村发展研究还是农村社会学研究，农村发展政策始终是与农村发展现实共进的研究焦点。20 世纪 80、90 年代以来，早发现代化国家在高度城市化发展以及农村衰败的现实背景下，建构了新的“乡村性”话语，也在农村发展政策上对传统的部门型发展政策予以了充分的反思，并从区域发展的角度提出了诸多政策创新的理论导向。^[8]

一方面，当代社会的城乡关系之间出现了部门交互的关系，农村社会受到不同层面的外部影响，而传统主流的农村政策主要是部门型的政策，已经难以满足当前农村区域综合发展的需求，因此急需在理论和实践层面反思性地考察部门型发展政策的局限。另一方面，从全球农村发展状况来看，无论是农村居住、农村工作和农村社区生活与农业之间的关联性都在弱化。农村社会福祉越来越少地受到以自然资源为基础的产业影响以及以农业生产为靶向的社会政策影响。农村研究中必须要看到一个发展趋势，即农业活动与农村共同体繁荣和农村居民生活福祉之间在一定程度上的分离。尤其是当农村第二、第三部门的发展以及农民的非农就业占比增大时，这意味着需要有一种超越以农业生产为焦点的农村政策，我们需要呼唤一种农村区域定义来形成整合性的政策范式。^[9]更加值得社会政策研究深思的是，当农业和农民出现了分离，农村发展的动力难以由部门型政策来充分调动，内生动力缺乏将成为农村可持续发展的巨大阻碍。

本文在全球农村发展的普遍趋势下考察政策话语和政策取向的阶段变迁，来进一步地讨论中国未来农村发展的政策再定位。从单一生产部门到跨部门发展区域，农村发展新趋势迫切地需要在区域型政策框架内加以重新思考。本文将重点聚焦由欧洲学者提出并广泛实践的“新内生发展模式”，反思性地考察推动农村区域新内生发展的实践路径及其成效。随着中国“三农”工作重心从脱贫攻坚转向全面乡村振兴，更新发展理念、调动发展动力、提升可持续发展能力已经成为实施农村发展战略、探索中国特色农业农村现代化发展之路的内在要求。如何实现从脱贫攻坚到乡村振兴之间的有机衔接？中国农村区域发展中同样亟需重点探索“上下联动、内外合作”的农村新内生发展道路。面向农村区域的新内生发展道路，需要加强相关的国际比较分析、对

话和经验借鉴，也需要立足于本土思考农村区域发展与中国式现代化之间的逻辑关联和政策选择。

二、生产主义的“农村”与部门型发展政策

现代主义理论对农村出现了两种常见的描述方式，一种是把农村浪漫化地理解为某种自然秩序的遗存，在环境和社会文化上具有传统特质，较少地受到现代化侵蚀。另一种则是从“结构-功能”的视角出发将农村理解为一个外在于工业社会的农业生产部门，并基于“生产性”(productivity)的角度来识别和划定城乡之间的部门边界。“城市”和“农村”的区分主要是部门性的，即城市是资本和市场介入的、工业和服务业主导的部门，而农村则是本地的农业部门，两者具有不同的生产模式。部门之间的关系往往伴随着冲突，涉及到产品和剩余价值的剥夺以及对生产的控制权等问题。

在工业化、城市化驱动的现代化背景下，20 世纪的农村主要由农业生产所定义，农村现代化基本与农业现代化同义。正因如此，农村空间往往被假定为单一的农业生产部门，在推动农村发展的实践上亦形成了典型的部门型政策取向(mono-sectoral approach)。农业作为“最大的政治”^[10]，其经济政治学意义深刻地指引着农村政策的基本发展方向。由于农业在基于生产力评估的发展标准下被视为国民经济发展的落后部门，农村在社会政策中也主要围绕农业在部门经济生产中的落后性和依赖性而得到定义。农村在发展中的边缘性也主要是源自于农业在部门中的边缘性。

纵观西方国家的农村政策演变，20 世纪 60 年代到 90 年代初期的快速城市化时期，农村发展主要围绕农业政策而展开，首要关注的是农业和农村发展的生产力问题，尤其是推动新自由主义市场竞争中农业生产的专门化、商业化和资本化。尽管与西方国家农业农村发展的基本语境不同，但如果从农业生产力提升的角度而言，中国农业发展的历史中不乏“生产主义”这一理论要素，并且形成了由国家支持的(state supported)农业生产力增长模式，其可以追溯到 11 世纪的宋代。^[11]在计划经济时期，尽管农业的商品化和市场化被压制，但提升农业生产力无疑成为这一时期农村发展的重要努力。农村家庭联产承包责任制的建立进一步突出了当代农村发展政策的生产主义取向。改革开放以来，农村政策在更广泛的意义上聚焦于提升农业、农民、农村的生产力，包括提高农业经济效率，保障主要农产品的市场供应需求；促进农民收入增长，逐步消除城乡居民的收入差距；实现城乡基本公共服务均等化，稳定农村社会等等。在过去 20 年间，农业生产在农村发展中的首要位置凸显在每年的中央一号文件中。

“生产主义”视角将农村定义为一个承担农业生产功能的容器，并强调不断提升产出和生产力的发展目标。“生产主义”取向下的农村发展因此主要被纳入部门政策的基本框架之中，重点处理农业生产的核心问题以及与农业相关的交通运输、基础设施、环境、住房、土地、从业人员保障等周边问题。面向农村发展的事务在政府管理上的主要实现方式是部门化的管理体制，相关事务归口在特定的行政部门。可以看到，“生产主义”的农村发展政策主要体现为一种扩大化的部门政策。具体而言，主要表现出以下几个方面的政策特点：

1. 以提升部门生产力为导向的发展目标和政策定位。纵观历史的发展，农业兴旺一直都是农民安定和国家统一的稳定器，农产品和农村自然资源供给对城市经济社会发展而言亦具有重要的支撑意义。因此，解放和提升农业部门的生产力成为农村发展政策的核心目标。二战以后，全球农业的生产属性被极大地调动起来，大规模的技术使用作用于农业规模和密集程度的增加。改变农村发展所处于的边陲位置，首先依赖于以生产力提升为核心的农业现代化。欧洲、北美等发达国家农村发展政策的基本目标就是通过改善农业生产方式来促进部门生产力的提升和农村经济的繁荣，比如农业机械化、农村电气化、交通与基础设施现代化以及促进农村经济与世界经济的联系、提升农业的生产性和食品供应等。具体的政策定位主要围绕提升农村的部门生产力而展开，比如生产激励、市场干预、价格水平保障、基础设施建设、技术升级、农业从业人员收入保障和数量维持等等。在这里，“生产力”(productivity)不仅表现为技术意义上的单位产量，也表现为经济意义上的低成本生产。以提升部门生产力为导向的发展目标和政策定位不仅被西方发达国家所强调，也成为中国农村发展政策的重要基点。在快速城市化的背景下，如何保障粮食安全、实现农业综合生产能力的提升这已经成为更具有挑战的议题。党的十八大以来，我国粮食产量连续 6 年稳定在 1.3 亿斤以上，农民人均收入较 2010 年翻了一倍多。^[12]与此同时，一系列导向农业生产力提升的发展政策被提出，比如《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》提出了提升国家粮食安全保障能力的高标准农田建设目标任务；2022 年中央一号文件强调全力抓好粮食

生产，提出了永久基本农田保护最新政策等等。

2. 以部门关系调整作为重点的政策内容。在生产主义的视角下，城乡关系由部门关系所塑造，主要体现为农业生产部门和工业生产部门之间的发展依赖性。一方面，农村发展的均衡和地域价值依赖于城市工业生产的成功。城市所供给的物品和服务具有稀缺性，决定了农村对城市在知识传播上的依赖性。另一方面，城市发展也同样依赖于农业部门支持。传统的城乡关系通常建立在农村为城市提供食物、水源、纤维制品、能源等资源上，这种部门间相互支持关系的维系成为制度干预的重点。在以生产性为导向的基本发展框架中，农村发展不可避免地遭遇边缘化和弱势化的境地。在此背景下，部门型农村政策的主要内容是解决农业部门在城乡二元结构中的边缘化处境，以及在城市主导的现代化发展中经济、政治、社会、文化上面临的发展问题，旨在构建农村与城市之间稳定和谐的部门关系。部门型社会政策将发展的中心任务放在部门间关系而非空间实体之间的功能关系上，并且以部门分立的方式来进行政策传递。部门型发展政策需要在不同层面优化部门关系。对内而言既包括农业部门生产力的转变，也包括协调农村内部农业、工业、服务业部门之间的关系。对外而言，需要处理农村内部的生产部门与外部生产部门之间的关系，尤其是城乡之间的农业和工业部门关系问题。

3. 以外部干预为主要特点的政策运作模式。由于农村生产力被赋予的基础性政治经济意义，国家作为主要干预角色通常是部门型发展政策的突出特点。同时伴随着强有力的发展信念，即通过国家密集的干预能够实现农业生产力的提升和农村的发展。以国家干预来驱动农村发展的政策使得农村空间规划和发展实践上表现出强烈的权力-理性特征，国家不断通过政策话语和公共权力的介入来塑造更具有生产力的农村，并使特定空间成为目标达成的工具。在以生产主义为基础的部门型发展政策中，政府常见于支出大量公共财政来支持农业和农民，并且通过强有力的政策支持和政府干预以及体制内资源的调动来促进农村的发展和繁荣。从农村发展政策而言，工农部门之间关系的建立伴随着国家直接角色和间接角色的发挥，或是以直接角色进行的发展干预，或是以间接角色激发农村发展的动力。不仅如此，部门型农村发展政策在运作模式上主要通过自上而下地完成，通过动用政府权力对农业生产部门和农村发展需求进行回应，将农业的利益和目标放在政策制定的中心。其中，政府角色和位置在不同的国家具有较大的差异。但由于国家权力自上而下的影响涉及到复杂的政府层级关系以及国家-民众关系，国家权力的具体介入方式不同使得农村政策运作模式上呈现出差异性。

可以看到，由于二战以后农业的社会意义已经超出了农业部门本身，世界范围内的农村发展政策在 20 世纪下半叶整体出现了以生产主义为基础的部门型政策，不仅农业生产的组织方式是部门化的，农村发展政策也呈现出部门化特点。值得注意的是，部门型农村发展政策在人类社会的主导建立在一系列既定的发展条件和发展共识基础上——明晰的城乡二元分界、农业作为主导经济活动的基本现状以及农村经济对农业生产的高度依赖性。大部分农村人口为从事农业的农民，而农业经济的发展又依赖于农业，因此农业、农民和农村发展之间具有相互捆绑的生产性关系。然而在当代社会的农村发展中，农业无论在个人家庭收入还是在农村经济发展中的贡献都在下降。相较而言，农村工业对农村发展的贡献率在上升，商业和服务业在当前更加为农村发展创造着新的就业和收入机会。这意味着，当“农业”和“农村”之间的同一性被打破，如果仍然以特定“生产部门”的角度来简单定义农村，并将其作为农村发展政策的基础，这无疑在理论上是有缺陷的。^[13]2021 年中国居民城镇化率达到了 64.72%，2020 年全国农民工数量达到了 2.86 亿人。^[14]尽管城镇化和农民工增速都在放缓，但可以明确的是，全面乡村振兴包含了农业的振兴，但又必将超越于农业部门的范畴而进入到跨部门的政策议题中。

传统部门型发展政策在不同的时期、不同的国家应用于农村发展，极大地推动了农村生产力的提升和国家城市化的发展，是世界范围内国家现代化发展的重要政策选择。但在新的发展时期，部门型发展政策的局限性也亟待得到反思。一是部门型发展政策倾向于将生产力水平作为发展的标尺，农业的经济政治功能成为压倒性的政策话语。然而在农村发展中可能会出现部门发展和区域发展之间的优先性矛盾，强调部门间的支持可能与发展的本地获益之间产生政策制定上的矛盾。同时，过分强调生产力的政策所产生的环境代价应当被纳入政策思考的范围^[15]；二是部门型发展政策依赖于自上而下国家强有力的干预以及其他外部资源的给予。农村在极大地得到国家庇护的同时，也会在可持续发展上暴露出内生动力缺乏和地方参与的不足问题。强调国家干预的同时，忽略了跨部门、跨地方的政策联动。在部门型政策中，农村发展长期置于依赖性的发展知识、扭曲的发展知识、消极性的发展知识和被他人叙述的发展知识之中。^[16]西方国家的农村发展现状尤其显示出部门型发展政策下的农村在国家财税紧缩的

状况下的运作难题;三是部门型的政策对于农村发展的基本认定方式是病态化取向的^[17]，也即突出农村在国家现代化转型和快速城市化进程中普遍化的弱势和边缘化问题。在政策上实行提升部门生产力、改善城乡关系的普遍性政策，然而却较少地能够回应当代农村发展的特殊性。部门型政策将农村同质化地定义为农业生产部门，而很少地能够回应当代农村发展的复杂变化和差异图景。

三、后生产主义的“农村”与区域型发展政策

近 20 年来欧洲国家在农村发展政策上出现了区域型政策的转向，尤其是新内生发展模式作为一种区域发展政策在被欧洲农村所广泛实践。

(一)重新发现“区域”

20 世纪末期以来，西方发达国家的农村研究出现了两股理论思潮的合流，也极大地影响了农村发展的新政策选择。其中一股思潮是在对“农村”的基本定义上出现了“后生产主义”的概念，并且在新的经济发展条件下呼吁农村发展的政策选择逐步从“生产主义”转向“后生产主义”。^[18]乡村现代化也极大地改变着乡村发展的面貌，给农村带来了多元的资源、搭建了新的市场和社会关系网络、结合了自治与外部管理、重新连接了农村发展中的传统与现代，农村出现了较高的城市化特征。这一时期，农村人口尽管出现了反城市化浪潮下的增长，但广泛地参与到工业、商业和服务业的活动之中来。更加重要的是，有关于农村的社会想象和社会认知已经从农业生产部门转向了更具后现代色彩的消费和休闲空间。许多地方的农村如今变成了外部人员前来消费的地点，这已经使农村形成全新的再生产模式。^[19]正是在这个意义上，有学者认为全球农村迎来了新的乡村性，^[20]并且应当基于此来重新调整面向农村发展的新空间政策。

另外一股思考是农村发展研究和实践中的“新区域主义”(new regionalism)。在全球化浪潮席卷的背景下，传统“区域”成为了一个被全球化不断瓦解的冗余概念。从全球发展的现实进程来看，大部分经济和社会活动仍然是以特定地点为基础的(place-based)。换言之，应对发展问题的策略仍然依靠地方和区域层面。新区域主义通过全球-本地关系的塑造重新将农村区域确立为重要的发展单元，认为当代农村发展问题已经超越部门生产的范畴，而需要通过一系列社会政策降低农村发展的弱势、调动农村发展的内生性。新区域主义倾向于从经济、社会、政治、地理等关系性的弱势角度来理解农村发展的症结，认为对于发展而言联系的重要性要比地理临近性更加重要。因为已经有诸多研究发现，农村发展中的边缘化问题可能出现在任何区域，即使是一些地理位置优越的地区，^[21]地理位置与农村发展的繁荣与否并不存在必然的联系。新区域主义在当代世界格局中重新确立了“区域”(region)在发展中重要性。反思性地思考了依靠自上而下驱动的政策在民主要素和地方发展自主性上的缺乏，试图在理论上确立一个具有发展自主性和内生资源的农村区域。新区域主义强调了部门取向的农村发展政策在整合上的难点，认为缺少部门整合的政策会加重地区发展的不均衡，进而导致农村区域发展的非正义问题。最重要的是，新区域主义将发展研究重新复归到区域空间本身，它既不能简单理解为农业部门，也不是封闭边界的地理单元，农村发展的区域性需求和区域性关联应当成为发展研究的焦点。

在“后生产主义”的农村定义和新区域主义理论的影响下，西方农村发展政策出现了对新政策选择的呼唤——区域型发展政策。与部门取向的发展政策不同，区域型发展政策将农村定义为一种具有特殊性的区域空间类型。1988 年，欧盟正式宣告了部门型政策的退出，强调作为一个综合性区域的农村概念。农村包含着农业，而不是农业包含农村。在全球经济危机、国家福利制度改革、现代技术发展、资本下乡等新发展背景下，20 世纪末期以来欧洲国家逐步形成了考察农村增长和社会变迁的区域模式，^[22]农村发展开始被放置在“区域框架”而非“部门框架”之下来综合考虑实现跨部门、跨地域的区域繁荣路径。如果说传统的农村发展政策的焦点是来解决农业生产和作为农业生产者的福祉问题，那么区域型的发展政策则在发展焦点上更具有地域整合性，更加面向农村经济发展的动力激发和抗逆力提升。

(二)区域型政策如何进入农村?新内生发展模式的实践经验

在区域型发展政策中,农村不再被定义为一个与城市工业相对的农业部门。在农村发展政策上出现了从部门为基础的发展政策逐步向以区域为基础的发展政策的转变。前者在实践中形成了典型的自上而下的外生发展模式,而后者在过去 20 年的实践中完成了从内生发展模式到新内生发展模式的优化。新内生发展模式(neoendogenous model)是对内生发展模式的延伸,但更是“内生发展”与“外生发展”两种政策实践模式的整合与超越,既指出了部门型发展政策在应对当前农村问题上的局限,又强调了单纯依靠内生力量的乌托邦特点。

20 世纪末期流行的区域内生发展模式反对部门型的发展政策,强调民主要素和权力倒转。然而,单纯强调农村内生发展的政策在实践中又产生了诸多负面影响,比如地方腐败、发展的不可持续、选择性获益以及社会不平等的扩张等。^[23]有学者批评区域内生发展的模式对本地发展缺少必要的反思和能力自知,过高地估计了农村对自身发展的控制能力。^[16]如果仅仅将农村发展理解为自力更生或者自助,这种想法是非常有害的,因为这种想法会切断农村与外部环境之间物质的、政治的、符号的关联。当前全球农村都在经历巨大的转型,当前社会政策面临的重大难点就是如何在新发展背景下重新将农业部门整合进更具有综合性的农村经济社会体系之中,并且进一步将部门生产力与地方群众获益相结合。总而言之,农村区域发展应当是一个上下联动、内外合作的新内生过程。具体而言,区域型发展政策在实践上从点、线、面三个角度推动农村的新内生发展:

1. 重建关系性的“地点”(relational place making):新内生发展模式的区域实践。在经济全球化的现实背景下,农村发展出现了两种集中的发展趋势,一是在发展景观上呈现出极端的地理异质性。另一个是农村本地发展的外部影响力量不断增加。农村成为了一个关系空间,其中包含着本地与外部之间的巢状关系(hybridrelations)。^[24]在区域型政策的导向下,“地点”开始取代生产部门而成为我们这个时代经济和社会发展的基础组织单元。^[25]所谓的发展,就是“地点”在关系中的重建。当代全球农村发展充满了异质性,不同区域的农村都有其发展的独特条件、轨迹和特点。同时农村发展的网络性也成为不可忽视的特征,它的发展刻嵌入在社会关系网络之中。区域型发展政策在实践中致力于推动内外合作和网络化发展的地点塑造,从而克服封闭的本地思维。在实践中,区域型发展政策较多地采取了新内生发展模式,一方面挖掘本地资本和本地发展潜能,另一方面通过发展过程中的网络建构来实现区域内外要素的整合与部门间的合作。

在欧洲国家的一些新内生发展实践中,区域型政策主要被操作化为多部门联动的公共政策和整合性区域发展目标的设定;以地点为基础的政策(place-based policy)^[26]在实践中倡导地方、区域、国家、跨国不同空间层面的制度整合,通过促进跨部门的合作来构建新型城乡关系、国家-农村关系和地方-全球关系。新内生发展模式不仅强调关系性地建构农村区域,还强调了农村发展政策实践上的一些重要原则:一是社会-空间正义原则。对于发展研究而言,最重要的是理解当今世界的地点分化。新内生发展模式为农村区域发展提出了新的发展原则:实现本地资源的最大化价值、基于本地资产来提升发展的竞争力。区域型政策的思维意味着在政策实践采取区分性的思路,培育不同类型的内生资源,突出农村发展的个性特点^[27];二是地方需求与外部社会在资源、技术、利益分配之间的关系平衡原则。新内生发展模式突出了农村发展的主体性,使区域发展政策在实践中围绕特定的区域需求来进行资源和服务整合,面向地方居民的需求识别、需求管理和资源对接成为社会治理的重要内容;三是树立积极地方感的原则。农村发展不仅要注重客观发展指标,更要注重“人”的主观指标,比如归属与脱离、联系与断裂以及中心与边缘的主观感受。发展的主要目标就是重新建立起对特定地点积极的地方感和归属。

2. 上下联动、内外合作:新内生发展模式的区域权力再造。农村发展过程必然涉及到内外关联和发展中的权力争夺。农村政策也并非封闭或预先确定的,而是在不断变化的政策话语中存在许多话语争论和实践想象的空间。新内生发展模式为区域型政策的“落地”提供了一套全新的“上下联动、内外合作”的权力关系框架,通过在政策过程中结合外生与内生要素来优化农村发展中的权力配置。发展在某种程度上是个人和群体做的事情,而非是别人对他们做的事情。^[28]20 世纪末期以来欧洲国家农村政策改革的主要做法就是将发展的重心下移,通过农村地方行动和内生发展来激发基层社会的发展动能。区域发展核心问题从强调国家和外部资助者对农村的问题干预转向农村地方行动的组织。通过调动地方社会在发展上的参与性和内在动力,进一步形成上下联动的政策制定和政策执行过程。在具体实践中,新内生发展模式广泛地应用于农村发展协商、能力建设、参与动员、利益相关者会谈、社区氛围活化、组织赋权、组织地方社区行动等,提供了诸多行动路径来实现农村发展的“去中心化”转型,也为农村发展创造了社会资本和发展信心。通过自下而上而实现发展赋权的政策取向。政府角色在纵向关系体系里由单一的

直接干预者角色转向于干预者、使动者、营造者、引导者等多重角色。农村社区能够规划和塑造他们自己的未来,这使得农村区域发展具有了可持续发展的内容,因为实现可持续发展的关键就是将地方群众作为发展的主体,而不是将其视为发展的对象。

后生产主义农村发展时期的区域型政策倡导农村发展政策应当形成区域网络化的政策传递方式。在具体实践中,新内生发展模式提供不同的横向关系策略来围绕地方发展利益实现发展议题上的跨部门、跨区域合作。相关研究已经有一些实践个案使农村区域发展迈向上下联动、内外合作的新内生发展,比如强化高校在农村发展中的重要角色,横向地建立起研究与实践相互互动的农村发展网络;^[29]创造移民的地方身份和地方发展参与,使他们贡献地方发展的知识、技能和认同。1999年欧洲在社会政策上提出了“欧洲空间发展视角”(the European Spatial Development Perspective),不仅旨在从空间合作的角度来推动欧盟范围内的跨国联系,也重点培育城乡伙伴关系。¹与原有社会政策中的城乡二分不同,区域型政策在实践中通过突破行政和地域边界的发展合作来建构新型城乡伙伴关系,其背后涉及到两个最重要的政策问题,一个是增加乡村发展的流动性,²另一个是实现农村发展的多中心格局。³

3. 回应空间正义:新内生发展模式的区域发展价值。后生产主义的农村伴随着复杂性、差异性和不确定的发展特征,传统农村政策所根基的城乡二分也在出现边界的模糊。从全球发展来看,农村发展的问题主要表现为不平衡发展和边缘化,尤其出现了区域发展极化——生产性的增长和社会经济创新主要集中在一部分地点上,而另一些地点则成为落后的发展。新内生发展模式在区域型政策的基本框架下,将行动的重点放在空间发展不平衡中的边缘空间问题,目标是推动边缘空间重获社会联系、实现发展的空间整合,这与部门型政策的实践形成了发展价值上的差异。

新内生发展在实现空间正义方面的实践包含以下几个方面:1. 反对在农村发展中单一使用外部视角、资助者视角、专家视角和精英视角,强调本地人视角、地方性知识和广泛的基层参与在政策执行中的价值正当性。新内生发展理论进一步明确了区域型公共政策的目标——经济和其他发展活动的根本目标是加大农村区域收益,可行的行动方式是增强对本地资源(包括人和物)在发展中的效用。2. 将政策重点放在边缘化的发展空间上,通过引入“社会创新”(social innovation)来应对农村发展中的空间不平等问题。在农村社会创新者的眼中,农村的功能不仅是生产性的,而是集合居住、娱乐、资源开采、景观保护的整合体。“社会创新”与新内生发展具有共同的价值特征,强调通过自我依赖和自我组织来应对农村区域发展中的边缘化危机。社会创新必须是“社会的”,需要被社会接受、符合社会伦理并且需要得到社会广泛的参与,社会创新的实践关键是达成内外、上下不同发展主体的一致性。同时,社会创新面向更好的社会,包容、平等、正义等价值成为政策实践的重要话语。3. 农村发展的弱势在根本上是关系弱势。为此,新内生发展模式赋予了“关系实践”以重要的价值。满足社会需求的应然路径是创造新的社会联系和合作。^[30]单纯依靠外部力量或者单纯依靠内部力量的社会政策都难以实现区域繁荣,惟有将内外要素都统筹在发展网络中。在国外的相关实践中,大量的实践落脚于在开放社会背景下推动村庄内部的互助和团结;调动第三部门和企业在农村发展中的重要角色发挥,促进利益相关者广泛的参与农村发展。参与农村发展的行动者可能来自于农村,可能来自于其他农村,也可能来自于城市区域;也有学者提出采用“知识交换模式”^[31]来实现区域发展的共同创造;在技术发展的背景下,空间距离对于发展的影响将受到ICT技术的调节,技术将为远距离的农村区域提供重新建立联系和全面振兴的新机遇,^[32]为农村提供新的信息、市场联系和伙伴关系。

跨部门的合作不仅连接了地点与地点之间的空间距离,更加降低了地理位置对特定区域的发展影响。作为一种全新的实践模式,新内生发展模式不断在表达这样一种观点:联系与合作才能使农村获得外部资源,才能够使外部资源与内部资源之间产生积极的转化和互动。同时,新内生发展理论不仅关注到人口流出、老龄化、低收入、就业机会缺乏、服务供给缺乏、社会资本缺乏、生活水平的相对低下等客观上的发展边缘化问题,也关注到了主观上的边缘化问题,即农村社会成员感觉自己被抛弃或落后。为此,从主体视角出发关注农村感受、推动社会包容和农村社会文化重建成为新内生发展模式在实践的另一大亮点。真正对农村未来发展构成长期制约的不仅是客观的发展差距,更是社会成员主观层面的农村感、农村形象、农村认知。

四、区域何以繁荣?新内生发展的中国道路

当前中国农业农村发展面临各种风险挑战，发展现状表现出前所未有之复杂性，农村发展仍然受到诸多结构性不平等的影响，并且在长期的国家庇护中缺少内在的发展动能。从脱贫攻坚到乡村振兴，农业基本盘需要稳住的同时，不得不思考如何基于中国特点来打造一个具有发展动力、潜力、能力和活力的农村社会，这也是实现中国农业农村现代化发展的必然要求。

我们必须要去区分“农业”和“农村”之间的分离性关系，“农业”是一种以自然资源为基础的生产经济活动，而“农村”的定义是极为复杂的，它可以被用于描述居住模式、地域、经济联系、社会文化形态等等。农业和农村之间的分离性关系会使得农村发展政策的讨论变得更加复杂。当代农村发展正在经历的“去农业化”趋势动摇了生产主义的“农村”定义，使部门型发展政策在应对当前农村发展问题上表现出一定程度的局限性。立足于全球发展语境，可以发现农村发展政策已经出现了从部门型政策向区域型政策转型的基本趋势。区域型发展政策的核心目标并非是与部门政策相断裂，其考虑的问题是如何将部门政策整合进区域发展之中，同时又能在发展政策中考虑到农村发展的本地性和差异性。

过去 20 年来，一种旨在重建“关系性的农村”的新内生发展模式已经被西方学者较多地讨论，然而始终缺乏非西方学者的关注和参与对话。21 世纪初期，一些学者认为“后生产主义”的理论难以应用于发展中国家，^[33]认为发展中国家的农村发展主要涉及“前生产主义”向“生产主义”的过渡而非“生产主义”向“后生产主义”的过渡。于是直到今天，国内农村发展研究在这一方面仍然是欠理论化的。^[34]然而今天中国农村的发展速度超越了西方学者的想象。当前中国农村在自上而下强有力的支持背景下不断产生新业态，农村社会的多元性、开放性和后生产主义特征也更加突出，这使得中西方农村在区域发展经验上有了新的交汇点，也在新时期向中国农村发展政策提出了新的要求。对于中国而言，由于其发展长期受到国家建构的影响，在得到国家强有力的庇护同时，也在全面实施乡村振兴战略的背景下暴露出发展动能上的弱点。在此意义上，中西之间的农村发展都需要解决农村区域繁荣中的动能问题。因此，对早发现代化国家农村发展政策的系统总结，能够给未来中国农村政策的优化提供借鉴意义。

从西方国家的实践中可以看到，新内生发展模式提供了一套更具有开放性和扩张性的实践框架，使得农村发展中行动者、经济社会关系和功能网络从固定转向变动。^[35]更加重要的是，新内生发展模式对内生发展和外生发展之间的调和，这种“上下联动、内外合作”的实践取向，以及从交互的角度来促进农村发展的实践思路对中国农村发展政策而言是具有启发意义的。然而需要注意的是，新内生发展模式是一个需要在不同国家发展语境中进行落地并探索本土化实践道路的区域型政策实践。党的十九届六中全会指出，“党领导人民成功走出中国式现代化道路，创造了人类文明新形态，拓展了发展中国家走向现代化的途径，给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择。”在新内生发展模式上，中国也应当逐步探索出适应中国农村区域特点、满足中国农村区域发展需求的区域型政策。在这一方面，首先需要批判性地反思西方实践的经验和局限：

1. 从现有的西方实践来看，新内生发展模式虽然在基本实践理念上达成了一致，但并不存在统一的实践模板，即便在欧洲内部也出现了较大的差异性。由于经费、建设者来源、发展偏好、农村发展条件等方面的差异，使得新内生发展模式实践表现出选择性发展的特点，而在系统性上表现不足。同时，新内生发展主要活跃在地方社区层面，尽管在自由市场、全球资本扩张的背景下为农村搭建了更大的区域性甚至跨国联系，但国家力量的有效介入仍然不足，尤其在新自由主义意识形态的背景下，西方国家的农村发展普遍面临财政限制，这在很大程度上制约了新内生发展模式在区域发展上所起到的作用。相较而言，中国在新内生发展模式的探索上将具有更加稳定的国家力量支持，难点在于如何实现自上而下与自下而上两种逻辑的有效衔接以及如何在农村基层通过地方参与机制的创新、打破行政部门壁垒，从而实现更具有整合性的区域型政策。

2. 政策话语包含了有关于农村不同的价值、思想及其实践选择。需要反思的是，中西之间在农村发展的目标定位、发展道路设定上具有较大的差异。新内生发展模式在西方的实践建立在一些特定的前提之下，比如资本主义经济、跨国自由市场、反城市化趋势等等，这在很大程度地决定了农村发展的资本主义属性和农村经济属性的优先性，农村发展网络的构建也主要依靠经济网络来搭建。同时，新自由主义背景下的政府责任撤退，也注定了西方新内生发展模式在实践上必然强调自助和自治。而在中国，农村的价值不仅仅在经济方面，对于农民而言具有社会保障意义，对城乡关系的调节具有缓冲的意义，对中国传统文化具有

的传承意义,对社区成员而言还具有身份归属的意义。与西方不同的是,在中国迈向现代化道路的背景下,农民和农村在政治经济上的重要性并未被抛弃,反而在发展中赢得了更大的话语权和发展空间。中国农村的区域差异明显,区域内部的农村发展状况也各不相同。未来中国农村的新内生发展应当重点探索新内生发展的差异化道路,建构不同类型的发展网络,分类提升不同类型农村的发展能力和竞争力。比如针对发展基础较好、内生资源较为丰富的农村,可重点推进以地方赋权和互动协商为导向的新内生发展;针对发展基础薄弱、内生资源较缺乏的农村,可重点推进跨部门、跨地域共同的“投资”而非“资助”的新内生发展。

3. 西方新内生发展模式的实践建立在较为模糊的农村定义上,认为农村无法简单从居住和工作的角度来进行定义,成为了一种超越于地理空间的视觉、感受和经验。西方实践中较少地处理城乡社会的二元性问题,而当前中国农村发展的复杂性在于巨大的地区发展差异以及现代要素和后现代要素的糅杂。一方面,新内生发展理论及其倡导的农村政策转型,提供了新的机会让我们重新思考发展中的社会-空间整合问题以及城乡之间的相互依赖。但就中国现实而言,城乡二元结构仍然是限制中国农村发展的重要因素,城乡统筹发展也仍然是未来相当长时期内农村发展政策重点。城乡关系不是此消彼长或者“维持-断裂”的关系,而总是关联性地存在,充满韧性、多样性和动态性。为此,中国农村新内生发展的道路必然在结构性层面涉及到资源-权利接近性的分配优化;另一方面,中国农村发展也开始出现后生产主义的现实特点,农村内部的产业分化、收入分化、群体分化将进一步扩大。中国应当充分利用在数字技术方面的优势,促进农村内生资源的机会转化。进一步加大农村社会治理系统的开放性,通过推动跨部门合作来应对发展可能带来的社会排斥、推动农村区域的共同富裕。总的来说,未来中国农村的区域发展政策有三个关键点:一是社会创新;二是人力资本;三是有效的制度设计,尤其制度质量、效能和衔接性的提升。

本文仍有一些未尽议题需要进一步讨论,比如:农村区域发展离不开传统的城乡二元结构的消除,但城乡之间整合背后的动力机制究竟在哪?在西方国家,农村发展政策对于城乡关系的整合主要采取的是一种市场取向的整合道路,将农村推向全球化的网络合作和竞争中来。问题是,这样的发展政策并没有改变以生产力和经济竞争力为中心的发展标杆,反而会进一步强化城市为中心的单极化发展;在城市化驱动的现代化进程中,政策选择中的城市偏好仍然是非常强的,这是否意味着农村发展终将难以逃脱弱势和边缘的命运?一些国家在农村发展政策上致力于推动城乡关系整合,但主要做法仍然是以城市为中心的。如何突破城市化导向下“中心-边缘”的思考方式,这对于农村研究和农村政策优化而言都是亟待讨论的,其背后涉及到一个有关于现代化的追问——人类文明、经济社会发展的重要性在多大程度上要依托于城市载体来实现?另外,在农村发展政策的制定上要求情境敏感性,农村发展政策如何进一步精细识别弱势社区在老龄化、性别、生态等方面的不同脆弱性?为此,农村发展政策不仅有待于转向区域发展取向,还更加需要进一步扎根地方实践,实现研究与实践之间的紧密结合。

参考文献:

[1]Hadjimichalis C. Imagining Rurality in the New Europe and Dilemmas for Spatial Policy[J].European Planning Studies, 2003 (2):103-113.

[2]Newb H. Green and Pleasant Land? Social Change In rural England[M].London:Wildwood House,1979.

[3]中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴(2021)[EB/OL]. (2022-04-26)[2022-04-26]<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2021/indexch.htm>.

[4]Legates R T, STOUT F. The City Reader[M]. London:Routledge, 1996.

[5]联合国人居署. 2020 年世界城市报告—可持续城市化的价值[R/OL]. (2020-12-28)[2022-4-26].<https://www.sohu.com/picture/439152640>.

[6]Geschiere P, Gugler J. The urban-rural connection: Changing issues of belonging and identification[J]. Africa,

1998(3):309.

[7]Shields R.Places on the Margin.Alternative Geographies of Modernity[M].London:Routledge,1992.

[8]Wagemans M.From sectoral agricultural and nature policy to integrated rural policy[J].European Journal of Agricultural Education and Extension,1995(2):21-30.

[9]Bachtler J,Yuill D.Policies and strategies for regional development:a shift in paradigm? Regional and Industrial Policy Research Paper[C].European Policies Research Centre University of Strathclyde, August, 2001.

[10]党国英. 中国农村发展:政策明朗大势向好[J]. 中国集体经济, 2009(1):1.

[11]Zhang Qf.Building productivism in rural China:The case of residential restructuring in Chengdu[J]. Geoforum, 2022(128):102-114.

[12]习近平. 坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重, 举全党全社会之力推动乡村振兴[J]. 求是, 2022(7):4-17.

[13]Dervers K.What is rural?[J].Policy Studies Journal,1992(2):183-198.

[14]中华人民共和国国家统计局. 2020年农民工监测调查报告[R/OL]. (2021-04-30) [2022-04-26]. http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202104/t20210430_1816937.html.

[15]Bulle H.Wilson G.Agri-environmental Policy in the European Union[M].London:Asgate,2018:71-93.

[16]Lowe P,Ray C,Ward N,Wood D,Woodward R.Participation in Rural Development:A Review of European Experience[C].Centre for Rural Economy Newcastle upon Tyne,1998.

[17]Lowe P,Murdoch J,Ward N.Networks in Rural Development:Beyond Exogenous and Endogenous Models[M]//J.D. Van der Ploeg and Van Dijk,G.Beyond Modernisation:The Impact of Endogenous Rural Development.Assen:Van Gorcum,1995:87-106.

[18]Wilson G A.From productivism to postproductivism...and back again? Exploring the(un)changed natural and mental landscapes of European agriculture[J].Transactions of the Institute of British Geographers,2001(1):77-102.

[19]Vaious D.Women of the south after,like before Maastricht?[M]//C.Hadjimichalis and D.Sadle,Eds.Europe at the Margins:New Mosaics of Inequality.Chichester:John Wiley,1995:35-50.

[20]Whatmore S.Theories and practices for rural sociology in a new Europe[J].Sociologia Ruralis,1990(3-4):251-259.

[21]Wiest K.Migration and everyday discourses:peripheralisation in rural Saxony-Anhalt:from a gender

perspective[J]. *Journal of Rural Studies*, 2016(43):280–290.

[22]Gkartzios M, Scott M. Planning for rural housing in the Republic of Ireland:From National Spatial Strategies to Development Plans[J]. *European Planning Studies*, 2009(12):1751–1780.

[23]Gkartzios M. The Rural Housing Question. *Communities and Planning in Britain's Countrysides*[J]. *Planning Theory&Practice*, 2011(2):320–322.

[24]Woods M. Engaging the global countryside:globalization, hybridity and the reconstitution of rural place[J]. *Progress in Human Geography*, 2007(4):485–507.

[25]Florida R, Adler P, Mellander C. The city as innovation machine[J]. *Regional Studies*, 2017(1):86–96.

[26]Farole T, Rodriguez-Pose A, Storper M. Cohesion policy in the European Union:Growth, geography, institutions [R]. Working Paper for the Barca Report, European Commission, Brussels, 2009.

[27]Scott M, Murray M. Housing Rural Communities:Connecting Rural Dwellings to Rural Development in Ireland[J]. *Housing Studies*, 2019(6):755–774.

[28]Camagni R, Capello R. Rationale and design of EU cohesion policies in a period of crisis[J]. *Regional Science Policy and Practice*, 2015(1):25–49.

[29]Atterton J, Thompson N. University Engagement in Rural Development:A Case Study of the Northern Rural Network[J]. *Journal of Rural and Community Development*, 2010(3):123–132.

[30]European Commission. Empowering people, driving change:social innovation in the EU[R]. Bureau of European Policy Advisers, 2011.

[31]Tolon-Becerra, Lastra-Bravo X, Galdeano-Gomes E. Planning and neo-endogenous model for sustainable development in Spanish rural areas[M]. *Sustainable Society*, 2010(2):156–176.

[32]Salemink D, Strijker D, Bosworth G. Rural development in the digital age:A systematic literature review on unequal ICT availability, adoption, and use in rural areas[J]. *Journal of Rural Studies*, 2015(54):360–371.

[33]Wilson G A, Rigg J. Post-productivist' agricultural regimes and the South:discordant concepts?[J]. *Progress in Human Geography*, 2003(6):681–707.

[34]Zhang, Qf. Building productivism in rural China:The case of residential restructuring in Chengdu[J]. *Geoforum*, 2022(128):102–114.

[35]Bock B B. Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation:A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection[J]. *Sociologia Ruralis*, 2016(4):552–573.

注释：

1 比如打造城镇和乡村之间的功能区域、加强乡村与周边大城市之间的发展联系、关注城市周边农村的生活质量、通过一些项目和经验交换来促进国家层面和跨国层面中小城镇之间的伙伴合作、促进城乡区域中小企业的经济联络、为发展衰弱的农村提供基本的服务和公共交通。

2 增加流动性就是通过农村发展政策的实施来提升农村居民在地理、基础设施、公共服务、休闲、消费、教育、就业、社会交往等方面的机会接近性。

3 多中心对于农村发展的意义在实体和非实体的角度打造城乡互动的通道。